Informe 13/00, de 6 de julio de 2000. "Exposición al público de pliegos y anuncios de contratos en el ámbito de la Administración local. Preceptos derogados. Prevalencia de la norma básica estatal sobre la norma autonómica".

ANTECEDENTES.

Por la Alcaldesa del Ayuntamiento de Cadrete (Zaragoza) se dirige a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito:

"Habiéndose planteado alguna duda en materia de contratación con la publicación de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, ya que el artículo 122 del Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local establecía que los pliegos de condiciones, después de aprobados por el Pleno de la Corporación, se expondrán al público por un plazo de ocho días. La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no establece que los pliegos de cláusulas administrativas particulares deban exponerse al público una vez aprobados, sin embargo, el artículo 233.2.40 de la Ley de Administración Local de Aragón dice "Los pliegos de condiciones, después de aprobados por el Órgano competente, se expondrán al público durante el plazo de quince días anunciándose así en el Boletín Oficial de Aragón para que puedan presentarse reclamaciones, las cuales serán resueltas por el mismo Órgano. Esta previsión no será aplicable en el supuesto de que previamente se hubieran aprobado pliegos generales. Se podrán anunciar los pliegos de condiciones simultáneamente con el anuncio para la presentación de proposiciones. Si dentro de referido plazo se produjeran reclamaciones contra el pliego, se suspenderá la licitación y el plazo para la presentación de proposiciones, reanudándose el que reste a partir del día siguiente al de la resolución de aquéllas".

Es por lo que solicito informe acerca de si en los expedientes de contratación es preceptivo exponer al público los pliegos de condiciones administrativas particulares, una vez aprobados por el Órgano competente".

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1. Se plantea en el presente informe la cuestión concreta de si en los expedientes de contratación de las Entidades Locales es preceptivo exponer al público los pliegos de cláusulas administrativas particulares, una vez aprobados por el órgano competente,

suscitándose dudas, se afirma en el escrito de consulta, por la posible aplicación del artículo 233.2.41 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, cuyo apartado y número se transcribe en el propio escrito de consulta.

2. La Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, siguiendo los precedentes de la legislación de contratos del Estado, sobre todo a partir de la reforma de 1986, aparte de declarar en su artículo 11 que los contratos de las Administraciones Públicas se ajustarán a los principios de publicidad y concurrencia, añade a la tradicional publicidad de los contratos en el Boletín Oficial del Estado las reglas de publicidad en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, sin que en ninguno de los preceptos de la Ley o de sus normas reglamentarias, tanto los relativos a publicidad como los relativos a la regulación de los pliegos, imponga el requisito previo de exposición al público de los pliegos o anuncios, por lo que cabe sostener que este requisito ha desaparecido del ordenamiento jurídico contractual, debiendo entenderse derogado tácitamente por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en este sentido el artículo 122 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local aprobado por Real Decreto Legislativo 78/1986, de 18 de abril, en cuanto que establece en su apartado 1 que "los pliegos de condiciones, después de aprobados por el Pleno de la Corporación se expondrán al público durante un plazo de ocho días, anunciándose así en el Boletín Oficial de la Provincia para que puedan presentarse reclamaciones, las cuales serán resueltas por la misma Corporación" añadiendo, en su apartado 2, la posibilidad de exposición al público de anuncios de subastas y concursos.

La derogación tácita del artículo 122 del Texto Refundido por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que se sostiene, se basa en la aplicación de criterios doctrinales y jurisprudenciales expuestos en el sentido de que dicha derogación tácita se produce cuando la nueva norma, en este caso la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, establece una regulación completa y uniforme de una materia, en este caso de la publicidad de los contratos, que debe considerarse incompatible con requisitos o exigencias aisladas de la norma anterior -artículo 122 del Texto Refundido en cuanto establece la exposición al público de pliegos y anuncios- y que deben dar lugar a la consideración de que el citado artículo 122 se opone al contenido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

La primera conclusión que debe sentarse, por tanto, es la de que, desde el punto de vista de la legislación estatal, no resulta aplicable el requisito de exposición al público de pliegos y anuncios de contratos en el ámbito de la contratación de las Entidades Locales, al deber considerarse derogado tácitamente el artículo 122 del Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local para la disposición derogatoria única de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas por oponerse el primero a la regulación de publicidad de contratos contenida en la segunda.

3. La cuestión surge -y es la que expresamente se consulta y debe resolverse- no ya entre Leyes estatales sino en el supuesto de conflicto entre una Ley estatal -Ley de Contratos de las Administraciones Públicas- y una Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón -la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

En este caso, no cabe hablar de derogación de la Ley de la Comunidad Autónoma, aparte de por razón de fechas, por la consideración de que las Leyes estatales y las Leyes autonómicas no se sitúan en el plano de la jerarquía normativa, aunque debe llegarse a idéntica conclusión práctica que la que produce la derogación por la aplicación de la cláusula constitucional de prevalencia del Derecho estatal, expresamente consagrada en el artículo 149.3 de la Constitución que señala que las normas del Estado "prevalecerán en caso de conflicto sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas".

Como ha señalado la doctrina más autorizada al comentar el precepto constitucional y lo ha recogido el Tribunal Constitucional en sentencia de 21 de diciembre de 1989, tal precepto significa la asignación de un valor superior a una de las normas en conflicto, lo que significa desplazar en la aplicación (ni siquiera invalidar o derogar) a la otra norma, por lo que el artículo 149.3 de la Constitución prima al Derecho del Estado con un plus de valor, pero ese plus de valor no lo convierte en superior jerárquico y veda poder hablar de derogación o abrogación.

Para resaltar que la materia de publicidad de contratos es competencia exclusiva del Estado, y no de las Comunidades Autónomas, baste recordar que el artículo 149.1.18ª realiza la atribución de dicha competencia exclusiva en relación con la legislación básica sobre contratos y que, de conformidad con la misma, el artículo 11 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas declara aplicable sus preceptos a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, sin que su disposición final primera, que enumera los preceptos y disposiciones no básicas, contenga referencia alguna a la tramitación de pliegos y publicidad de los mismos y anuncios de contratos y ello tanto en la versión inicial de la citada disposición final primera como en la resultante de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre y del Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

En el mismo sentido hay que hacer referencia a la sentencia del Tribunal Constitucional 141/1993, de 22 de abril, de la que, enjuiciando la constitucionalidad del Real Decreto 2528/1986, de 28 de diciembre, que modificó el Reglamento General de Contratación del Estado, se desprnde el carácter básico de los preceptos que regulan la tramitación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, no su contenido concreto, y el contenido de los anuncios de licitación, pues este último -se dice- "está íntimamente ligado al principio de publicidad, uno de los fundamentales de la contratación administrativa" y los preceptos

reglamentarios "complementan directamente la Ley para dotar a este principio de toda su efectividad".

4. A mayor abundamiento de lo hasta aquí expuesto a la misma conclusión habría que llegar partiendo de las relaciones entre Derecho comunitario y Derecho nacional, pues si la materia de publicidad es una de las que constituyen el objeto de la regulación de las Directivas comunitarias, la legislación nacional que la contradiga, en este caso, el artículo 233.2.4 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local, debe ceder ante la normativa comunitaria "dejando inaplicado" ha dicho el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas toda disposición eventualmente contraria al Derecho comunitario, de la Ley nacional, sea ésta anterior o posterior a la regla comunitaria. En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional español, entre otras, en la citada sentencia 141/1993, de 22 de abril, en la que se reconoce que el hecho de que las Directivas comunitarias "sean de obligado cumplimiento por todas las autoridades, centrales y descentralizadas, de los Estados miembros" y vinculen, desde luego, a las Comunidades Autónomas lo es "por su propia fuerza normativa y no por la que les atribuye su traslación al Derecho interno como normas básicas".

CONCLUSIONES.

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende:

1. Que la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, al establecer una regulación total y uniforme de la tramitación de pliegos y de la publicidad de anuncios de contratos ha derogado tácitamente el artículo 122 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local en cuanto establecía el requisito de la exposición al público de los pliegos y anuncios de contratos.

2. Que el artículo 233.2.41 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, no ha podido ser derogado por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, pero debe considerarse inaplicable por la doble preferencia del Derecho estatal y de las Directivas comunitarias, tal como se ha razonado en los últimos apartados de este informe.